

Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 23. August 2005

Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs

Für das Jahr 2004 wurden durch Umsatzsteuerbetrug entstandene Steuerausfälle auf bundesweit rund 20 Milliarden Euro geschätzt. Die öffentliche Diskussion über die Bekämpfung der zahlreichen Varianten des Umsatzsteuerbetrugs mündete unter anderem in einer Anhörung beim Finanzausschuss des Bundestages am 10. November 2004. Nun bleibt zu überprüfen, welche der zahlreichen Vorschläge zur Betrugsbekämpfung praktikabel sind und wie sie im föderalen Finanzsystem umgesetzt werden können.

Wir fragen den Senat:

1. Personelle Ausstattung und Organisation

- a) Wie viele Mitarbeiter/-innen werden innerhalb der Finanzverwaltung jeweils
 - zur Bearbeitung der Umsatzsteuerfälle,
 - für Umsatzsteuer-Nachschaufen und
 - für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen eingesetzt?

Wie hat sich die Zahl der Mitarbeiter/-innen in den verschiedenen Besoldungsgruppen in den genannten Bereichen seit 2000 entwickelt?

- b) Ist geplant, die Anzahl der Stellen in den genannten Bereichen aufzustocken? Wenn ja, in welchem Umfang sind jeweils Aufstockungen geplant?
- c) Welche Aufgaben sind der Umsatzsteuerprüfgruppe, die beim Finanzamt Bremen am 1. Januar 2003 eingerichtet wurde, übertragen worden? Welche Ergebnisse im Bereich der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung sind seit Beginn der Arbeit dieser Arbeitsgruppe zu verzeichnen? Wie ist sie personell ausgestattet?
- d) Wie schätzt der Senat das Vorhaben der nordrhein-westfälischen Landesregierung ein, eine zentrale Neuaufnahmestelle in allen Festsetzungsfinanzämtern zur Bearbeitung der Umsatzsteueraufgaben einzurichten? Ist dies nach Auffassung des Senats ein auch für Bremen geeigneter Weg, durch die fachkundige Begleitung neuer Unternehmen in der Gründungsphase (oder nach Aktenübernahme) und durch eine entsprechend frühzeitige Risikoeinschätzung den Umsatzsteuerbetrug zu bekämpfen?
- e) Welche Auffassung vertritt der Senat zu dem Vorschlag, sich unter den Ländern für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung – ähnlich wie bei der Betriebsprüfung – auf eine einheitliche Personalbemessungsgrundlage zu verständigen und sich auf deren Einhaltung zu verpflichten?

2. IT-Ausstattung

- a) Welche Schlussfolgerungen zieht der Senat aus den langwierigen Bemühungen, eine länderübergreifende Software (FISCUS) in der Steuerverwaltung einzuführen?

- b) Hält es der Senat für einen sinnvollen und praktikablen Weg, die informationstechnischen Voraussetzungen für einen länderübergreifenden und zeitnahen Cross-Check von Ausgangs- und Eingangsrechnung zu schaffen?
 - c) In welchem Umfang wird von den Finanzbehörden des Landes Bremen das USLO-Informationssystem des Bundesamtes für Finanzen benutzt, das Daten des Umsatzsteuerkontrollverfahrens der EU zugänglich machen soll? Wie beurteilt der Senat dessen Leistungsfähigkeit?
 - d) In welchem Umfang wird von den Finanzbehörden des Landes Bremen die ZAUBER-Datenbank (Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen) genutzt? Wie beurteilt der Senat deren Leistungsfähigkeit?
 - e) Welche weiteren Möglichkeiten sieht die Landesregierung, durch eine Verbesserung des Datenaustauschs zwischen EU, Bund und Ländern den Umsatzsteuerbetrug effektiver zu bekämpfen?
3. Umstellung des Umsatzsteuer-Systems und der Zuständigkeiten
- a) Welche Erkenntnisse konnten bisher in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung der Umstellung von der Soll- auf die Ist-Besteuerung gewonnen werden? Wie beurteilt der Senat die bisherigen Erkenntnisse?
 - b) Welche Ergebnisse liegen dem Senat inzwischen aus dem Planspiel zum Reverse-Charge-Modell vor, das auf der Grundlage eines von Bund und Ländern erarbeiteten fiktiven Rechtsrahmens stattfindet? Wie beurteilt der Senat die bisherigen Ergebnisse?
 - c) Wie beurteilt der Senat Vorschläge, die Verwaltung der indirekten Steuern vollständig auf den Bund zu übertragen?

Jan Köhler, Karoline Linnert und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

D a z u

Antwort des Senats vom 20. September 2005

Vorbemerkung:

Die Europäische Union (EU) hat mit der 6. Umsatzsteuer-Richtlinie (6. USt-RL) ein für alle Mitgliedstaaten verbindliches und durch Umsetzungsverpflichtung in nationales Umsatzsteuerrecht weitgehend einheitliches Mehrwertsteuersystem vorgegeben. Die 6. EG-Richtlinie wird ständig durch an die durch die Verwirklichung des Binnenmarktes gebotene Entwicklung angepasst. Dabei ist es Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Richtlinie in ein nationales richtlinienkonformes Umsatzsteuerrecht umzuwandeln. Im Übrigen sind die einzelstaatlichen Umsatzsteuervorschriften richtlinienkonform auszulegen. Negativ formuliert bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten alles unterlassen müssen, was der Verwirklichung der durch die Richtlinie festgelegten Ziele widerspricht. Die dem nationalen Gesetzgeber gegebenen Möglichkeiten sind am Rahmen der 6. USt-RL auszurichten. Darüber hinausgehende Gestaltungen bedürfen der Zustimmung der EU (Vorrang des Gemeinschaftsrechts).

Es bleibt festzuhalten, dass der nationale Gesetzgeber nur im Rahmen der 6. EG-RL handeln kann. Daher stehen die in der Antwort auf die Fragen zu 3. Buchstaben a) und b) beschriebenen Modellüberlegungen zur Systemänderung auch unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die EU.

Bund und Länder haben in den letzten Jahren ihre gemeinsamen Anstrengungen für eine noch effektivere Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges deutlich verstärkt. Umsatzsteuerbetrug ist ein gravierendes Problem: Durch Umsatzsteuerhinterziehung entgehen dem Staat nicht nur wichtige Einnahmen, sondern die Volkswirtschaft insgesamt wird zu Lasten der Allgemeinheit in hohem Maße geschädigt. Steuerehrliche Unternehmer können mit steuerunehrlichen Unternehmern nicht konkurrieren. Sie werden vom Markt verdrängt, Arbeitsplätze werden vernichtet.

Das Umsatzsteueraufkommen wird durch Steuerhinterziehung insbesondere in Form von grenzüberschreitenden Karussellgeschäften in erheblichem Umfang geschmä-

lert. Es ist methodisch schwer, die Steuerausfälle genau zu schätzen. Belastbare Zahlen auf Verwaltungsebene liegen hierzu nicht vor. Die in der Anfrage genannte Zahl von rund 20 Milliarden Euro beruht auf Berechnungen des Münchener Ifo-Instituts. Für das laufende Jahr prognostiziert das Institut inzwischen einen Rückgang der Steuerhinterziehungsquote. Dies zeigt, dass die bereits umgesetzten Maßnahmen zu wirken beginnen.

1. Personelle Ausstattung und Organisation

- a) Wie viele Mitarbeiter/-innen werden innerhalb der Finanzverwaltung jeweils
- zur Bearbeitung der Umsatzsteuerfälle,
 - für Umsatzsteuer-Nachschaun und
 - für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen eingesetzt?

Wie hat sich die Zahl der Mitarbeiter/-innen in den verschiedenen Besoldungsgruppen in den genannten Bereichen seit 2000 entwickelt?

Die Umsatzsteuer als aufkommensstärkste Steuer beschäftigt nahezu alle Arbeitsbereiche des Finanzamtes. Die Bearbeitung der Umsatzsteuerjahreserklärung obliegt im Rahmen des Veranlagungsverfahrens allen im Veranlagungsbereich eingesetzten Bediensteten. Die Erklärungen zur Einkommen-, Gewerbe- und Umsatzsteuer werden im Rahmen eines einheitlichen Arbeitsganges erledigt. In den Veranlagungsbereichen der bremischen Finanzämter sind aktuell ca. 260 Bedienstete eingesetzt.

Speziell für die Bearbeitung des Umsatzsteuervoranmeldungsverfahrens sind 18 Beschäftigte in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen (UVSt) eingesetzt, die zum Teil auch Nachschaun durchführen.

Für die Bearbeitung von Nachschaun und die Durchführung von Umsatzsteuersonderprüfungen (USt-Prüfer) sind derzeit 23 Sonderprüfer eingesetzt.

Während die Zahl der in den UVSt eingesetzten Mitarbeiter des mittleren Dienstes und der entsprechenden Angestellten trotz eines Rationalisierungseffektes durch die Einführung der elektronischen Abgabe von Voranmeldungen seit 2000 nahezu konstant geblieben ist, wurde die Zahl der USt-Prüfer des gehobenen Dienstes von 18 auf 23 aufgestockt.

- b) Ist geplant, die Anzahl der Stellen in den genannten Bereichen aufzustocken? Wenn ja, in welchem Umfang sind jeweils Aufstockungen geplant?

Weitere Personalverstärkungen sind derzeit nicht geplant.

- c) Welche Aufgaben sind der Umsatzsteuerprüfgruppe, die beim Finanzamt Bremen am 1. Januar 2003 eingerichtet wurde, übertragen worden? Welche Ergebnisse im Bereich der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung sind seit Beginn der Arbeit dieser Arbeitsgruppe zu verzeichnen? Wie ist sie personell ausgestattet?

Der Umsatzsteuerprüfgruppe wurde insbesondere die Befugnis zur Durchführung von Umsatzsteuerprüfungen in länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Betrugsfällen übertragen. Sie ist Ansprechpartner der beim Bundesamt für Finanzen eingerichteten „Zentralen Koordinierungsstelle der Prüfungsmaßnahmen der Länder im Bereich der Umsatzsteuer (KUSS)“. Zudem unterstützt sie die bremischen Finanzämter im Bereich der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung auf entsprechende Anforderung in Einzelfällen.

Da vor allem bei den so genannten Karussellbetrugsgeschäften zumeist eine Vielzahl von in- und ausländischen Tätern beteiligt ist, bei denen sich die unterschiedlichsten steuerlichen Auswirkungen ergeben, ist eine aussagekräftige betragsmäßige Quantifizierung von Prüfungsergebnissen nicht möglich. Die Effizienz der bremischen Einrichtung wurde in einem Bericht des Bundesrechnungshofes vom 10. Mai 2005 ausdrücklich hervorgehoben.

Die Prüfgruppe besteht derzeit aus zwei Beamten des gehobenen Dienstes.

- d) Wie schätzt der Senat das Vorhaben der nordrhein-westfälischen Landesregierung ein, eine zentrale Neuaufnahmestelle in allen Festsetzungsfinanzämtern zur Bearbeitung der Umsatzsteueraufgaben einzurichten? Ist dies nach Auffassung des Senats ein auch für Bremen geeigneter Weg, durch die fachkundige Begleitung neuer Unternehmen in der Gründungsphase (oder nach Aktenübernahme) und durch eine entsprechend frühzeitige Risikoeinschätzung den Umsatzsteuerbetrug zu bekämpfen?

In Bremen wurden bereits im Januar 2005 bei den Finanzämtern Bremen-Ost, Bremen-West, Bremen-Nord und Bremerhaven zentrale Neuaufnahmestellen eingerichtet. Diese Stellen sind mit je einem Bearbeiter des mittleren Dienstes besetzt und den UVSt zusätzlich angegliedert. Lediglich im Bereich des Finanzamts Bremen-Mitte, das zentral für die Körperschaftsbesteuerung zuständig ist, verzichtete man auf eine Zentralstelle.

In Bremen ist zum Jahresbeginn 2006 geplant, diese Zentralstellen zumindest teilweise mit den zentralen Informations- und Auskunftsstellen zu verknüpfen, um eine effiziente Existenzgründerbetreuung zu installieren. Deren Aufgabe wird es gleichzeitig sein, Erscheinungen des USt-Missbrauchs durch zeitnahe Nachschauen frühzeitig aufzudecken bzw. zu unterbinden.

- e) Welche Auffassung vertritt der Senat zu dem Vorschlag, sich unter den Ländern für die Umsatzsteuersonderprüfung – ähnlich wie bei der Betriebsprüfung – auf eine einheitliche Personalbemessungsgrundlage zu verständigen und sich auf deren Einhaltung zu verpflichten?

Bremen beteiligt sich an der bundesweiten Arbeitsgruppe „Personalbemessung in der Steuerverwaltung“. Die dort ermittelte einheitliche Personalbemessungsgrundlage wird in Bremen entsprechend angewandt. Eine Verpflichtung zur Einhaltung der so ermittelten Personalausstattung kann nicht eingegangen werden, da dies in die Haushaltsautonomie der Länderparlamente eingreifen würde.

2. IT-Ausstattung

- a) Welche Schlussfolgerungen zieht der Senat aus den langwierigen Bemühungen, eine länderübergreifende Software (FISCUS) in der Steuerverwaltung einzuführen?

Die Finanzminister/-innen der Länder haben am 9. Juli 2004 das Projekt „Neukonzeption des automatisierten Besteuerungsverfahrens (Projekt FISCUS)“ beschlossen. Die Steuerungsfunktion im Projekt sollen zukünftig durch die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen unter Mitwirkung des Bundes wahrgenommen werden (Projekt KONSENS).

In sieben Bundesländern (BY, SL, BB, SN, ST, TH, MV; so genannter EOSS-Verbund) ist bereits eine einheitliche Software im Bereich der Steuerverwaltung realisiert. Als Zwischenschritt auf dem Weg zu KONSENS haben die Länder Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein den Beitritt zum EOSS-Verbund beschlossen.

- b) Hält es der Senat für einen sinnvollen und praktikablen Weg, die informationstechnischen Voraussetzungen für einen länderübergreifenden und zeitnahen Cross-Check von Ausgangs- und Eingangsrechnung zu schaffen?

Bevor über die Schaffung der informationstechnischen Voraussetzungen für einen länderübergreifenden und zeitnahen Cross-Check von Ausgangs- und Eingangsrechnungen entschieden werden kann, sind zunächst die Erkenntnisse aus den Planspielen zur Änderung der Systematik des Umsatzsteuerrechts zu analysieren und zu bewerten.

Hierzu wird auf die grundsätzlichen Ausführungen zu den Fragen 3. a) und b) hingewiesen.

- c) In welchem Umfang wird von den Finanzbehörden des Landes Bremen das USLO-Informationssystem des Bundesamtes für Finanzen benutzt, das

Daten des Umsatzsteuerkontrollverfahrens der EU zugänglich machen soll? Wie beurteilt der Senat dessen Leistungsfähigkeit?

Seit 2004 wird das Informationssystem USLO allen mit der Umsatzsteuer befassten Beschäftigten zur Verfügung gestellt. Insbesondere im Rahmen von Prüfungen bei Unternehmen mit innergemeinschaftlichen Geschäftskontakten sind USLO-Abfragen als Teil der Prüfungsvorbereitungen vorgeschrieben.

Im Vergleich zum vorherigen schriftlichen Auskunftersuchen ist das Verfahren sehr leistungsfähig. Die Abfragen auf Gültigkeit der Umsatzsteuer-Identifikationsnummern und der Grundinformationsdaten erfolgen ohne größere Probleme. Bei den innergemeinschaftlichen Warenlieferungen kann das Antwortzeitverhalten noch verbessert werden. Die hierfür notwendige technische Umsetzung muss in allen EU-Ländern erfolgen.

- d) In welchem Umfang wird von den Finanzbehörden des Landes Bremen die ZAUBER-Datenbank (Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen) genutzt? Wie beurteilt der Senat deren Leistungsfähigkeit?

Seit 2004 wird das Verfahren ZAUBER allen mit der Umsatzsteuer befassten Beschäftigten zur Verfügung gestellt. Während der Schwerpunkt der USLO-Nutzung bei der Prüfung einzelner Geschäftsvorfälle liegt (Außenprüfung), ist ZAUBER ein besonders geeignetes Hilfsmittel für die Neuaufnahme. Aus diesem Grund sehen die bundeseinheitlichen Checklisten zur umsatzsteuerlichen Erfassung in Neugründungsfällen zwingend eine Abfrage unter ZAUBER vor. Durch das Verfahren ZAUBER werden wichtige Informationen zur Bekämpfung des Betrugs bereitgestellt.

- e) Welche weiteren Möglichkeiten sieht die Landesregierung, durch eine Verbesserung des Datenaustauschs zwischen EU, Bund und Ländern den Umsatzsteuerbetrug effektiver zu bekämpfen?

An der Optimierung des Datenaustausches wird in Bund-Länder-Arbeitsgruppen ständig gearbeitet. Beispielfhaft sind hier zu nennen

- die Erweiterung des Projekts LUNA (länderübergreifende Online-Namensabfrage),
- das elektronische Risikomanagementsystem zur Verbesserung der Auswahl prüfungswürdiger Fälle,
- Nutzung von kostenpflichtigen Datenbanken durch die Umsatzsteuer-Sonderprüfung (z. B. Schufa-Auskünfte).

Wegen der in Deutschland bestehenden Datenschutzvorschriften sind bei der Konzeption derartiger Kontrollverfahren jedoch Grenzen zu beachten.

3. Umstellung des Umsatzsteuer-Systems und der Zuständigkeiten

- a) Welche Erkenntnisse konnten bisher in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung der Umstellung von der Soll- auf die Ist-Besteuerung gewonnen werden? Wie beurteilt der Senat die bisherigen Erkenntnisse?

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung der Umstellung von der Soll- auf die Ist-Besteuerung wurde eingerichtet, um die vom Bund in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie einschließlich Planspiel zum Modell einer „Generellen Ist-Versteuerung mit Cross-Check“ intensiv fachlich zu begleiten.

Termin für den Schlussbericht ist der 15. September 2005. Da Bremen in der Arbeitsgruppe nicht vertreten ist, liegen hier auch noch keine Ergebnisse daraus vor.

- b) Welche Ergebnisse liegen dem Senat inzwischen aus dem Planspiel zum Reverse-Charge-Modell vor, das auf der Grundlage eines von Bund und Ländern erarbeiteten fiktiven Rechtsrahmens stattfindet? Wie beurteilt der Senat die bisherigen Ergebnisse?

Die Ergebnisse des Planspiels liegen bisher nur in Form eines Entwurfes des Abschlussberichtes vor. Dieser Entwurf wird derzeit von der Bund-

Länder-Arbeitsgruppe „Modellüberlegungen USt“ überprüft. Daran anschließend wird die mit der Durchführung beauftragte Beratungsfirma den endgültigen Schlussbericht vorlegen.

Zudem ist vorgesehen, dass die Beratungsfirma bis zum 15. September 2005 eine vergleichende Studie zu den beiden Modellen erstellt. Zusätzlich wurde ein externer Gutachter mit der Auswertung der Ergebnisse beauftragt.

Erst nach Vorlage der endgültigen Berichte und Gutachten ist eine Bewertung möglich.

- c) Wie beurteilt der Senat Vorschläge, die Verwaltung der indirekten Steuern vollständig auf den Bund zu übertragen?

Eine zentralistisch geführte Bundessteuerverwaltung wird nicht effizienter und effektiver arbeiten als die Steuerverwaltungen der Länder. Eine zentrale Bundessteuerverwaltung bringt im Vergleich zu den dezentral organisierten Ländersteuerverwaltungen keine Vorteile.

Deshalb haben sich die Finanzminister/-innen der Länder in ihrer Sitzung am 27. Mai 2004 auf ein Positionspapier der Länder „Die gemeinsame Verantwortung im Steuervollzug des Bundes und der Länder“ verständigt.

Die Übertragung der Verwaltung der indirekten Steuern auf den Bund wird daher abgelehnt.